

# **Der Türkei-Beitritt nach dem Kommissionsbericht**

*von Janis A. Emmanouilidis*

*Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München*

Oktober 2004

Die Europäische Kommission hat die politische und ökonomische Entwicklung des EU-Beitrittskandidaten Türkei positiv bewertet. Auch wenn gewisse Defizite diagnostiziert werden, empfiehlt der unter der Ägide von (noch) Erweiterungskommissar Günter Verheugen verfasste Fortschrittsbericht die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Vor allem hinsichtlich der politischen Entwicklung wird Ankara bescheinigt, entscheidende Fortschritte in Richtung einer EU-Mitgliedschaft gemacht zu haben. Mit dem Bericht der Kommission ist der Heranführungsprozess der Türkei an die Europäische Union (EU) in eine neue Phase getreten.

Die Europäische Union hat der Türkei seit den frühen sechziger Jahren einen Beitritt zur EG/EU wiederholt in Aussicht gestellt. Im Dezember 1999 haben die EU-Staats- und Regierungschefs im Konsens der Türkei sogar den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten zugesprochen. Damit haben die damals 15 Unionsländer Ankara die Möglichkeit eines Beitritts zur EU politisch zugesagt. Die Tür in Richtung Mitgliedschaft war damit offen. Beim ihrem Gipfel im Dezember 2002 haben die Staats- und Regierungschefs zudem beschlossen, dass Verhandlungen mit der Türkei „unverzüglich“ aufgenommen würden, wenn der Europäische Rat auf der Grundlage des Kommissionsberichts feststellt, dass die politischen Kriterien erfüllt seien. Spätestens seit diesem Zeitpunkt lag es an der Türkei, die 1993 definierten Kopenhagener Beitrittskriterien zu erfüllen.

In den letzten Jahren hat Ankara entscheidende Reformschritte eingeleitet beziehungsweise vollzogen. Der innere Reformprozess hat unter der Führung der Regierung Erdogan gewaltig an Fahrt gewonnen. Die Ergebnisse sind zum Teil bemerkenswert. Die Kommission kommt in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass

nach Jahrzehnten eher sporadischer Fortschritte vor allem seit den Wahlen von 2002 „eine erhebliche Annäherung des rechtlichen und institutionellen Rahmens an europäische Standards“ zu verzeichnen sei. Das heißt nicht, dass die Türkei bereits heute die finale Beitrittsreife erlangt hat. Selbst die politische Klasse in der Türkei ist sich bewusst, dass der Transformationsprozess noch nicht abgeschlossen ist und dass zahlreiche Reformen zwar auf dem Papier verabschiedet, in der Realität aber noch nicht umgesetzt wurden. Dennoch ist die Einschätzung der Kommission, dass die Türkei die politischen Kriterien in „ausreichendem Maße“ erfüllt und damit die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen empfohlen werden kann, angesichts der inneren Reformen in der Türkei gerechtfertigt.

#### *Die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen*

Nun müssen die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel am 17./18. Dezember 2004 einstimmig über die Einleitung der Beitrittsgespräche entscheiden. Dabei wird es politisch kaum möglich sein, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen angesichts des positiven Berichts der Kommission abzulehnen. Es ist daher damit zu rechnen, dass die Verhandlungen im kommenden Jahr auf der Grundlage des Dezember-Beschlusses aufgenommen werden.

Würden sich die Staats- und Regierungschefs über die Empfehlung der Kommission hinwegsetzen, würde die Glaubwürdigkeit der EU in mehrfacher Hinsicht schaden nehmen:

- Erstens würde die Glaubwürdigkeit der EU in der Türkei nachhaltig diskreditiert werden. Damit wäre der positive Transformationsdruck, den die Union auf die Türkei in den letzten Jahren hat ausüben können, nicht länger aufrechtzuerhalten. Dies würde zwar nicht bedeuten, dass der Reformprozess in der Türkei zum Erliegen kommt – dazu sind die Reformen zu sehr auch im Eigeninteresse der Türkei. Die EU wäre aber nicht länger in der Lage, die Entwicklungen im Rahmen des Verhandlungsprozess aktiv zu beeinflussen.
- Zweitens würde die internationale Glaubwürdigkeit der Union beschädigt. Folgen die Staats- und Regierungschefs nicht der Empfehlung der

Kommission, wird die EU dem Vorwurf ausgesetzt, die Türkei schlechter zu behandeln als andere Beitrittskandidaten. Populisten vor allem in der islamischen Welt werden behaupten, dass die Europäische Union die Türkei ausschließlich aufgrund kultureller und religiöser Unterschiede ablehnt. Das Bild der EU als pluralistische, für Vielfalt und Andersartigkeit offene Gemeinschaft würde getrübt werden. Der „clash of civilizations“ würde erneut zitiert werden, mit all den negativen Effekten, auch im Kampf gegen den internationalen Terrorismus.

- Drittens würde die Glaubwürdigkeit der EU auch unter den moslemsichen Mitbürgern innerhalb der Unionsländer in Mitleidenschaft gezogen. Die Integrationsbereitschaft dieser Bürger wird dadurch noch weiter belastet. Dies trifft vor allem die Mitgliedstaaten mit einem hohen Anteil an Menschen mit moslemischem Glauben wie Deutschland oder Frankreich.

Diese Argumente sprechen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei.

Auf alternative Angebote zu einer Aufnahme von Verhandlungen und damit letztlich zum Ziel einer Vollmitgliedschaft wird die türkische Führung angesichts der für sie positiven Ausgangslage nicht eingehen. Die Türkei ist schon heute eng mit der Union verbunden. Aufgrund der seit 1995 etablierten Zollunion, des intensiven politischen Dialogs und der engen Verflechtungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU bereits äußerst ausgeprägt. Damit erscheinen Ideen wie die einer vertieften politischen und funktionalen Kooperation im Rahmen einer „privilegierten Partnerschaft“ oder ähnliche Konzepte aus türkischer Perspektive wenig attraktiv und zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht realistisch.

Unabhängig davon, ob die Türkei Alternativkonzepte jenseits einer Mitgliedschaft akzeptiert, sollten die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei weiter intensiviert werden. Eine engere Anbindung würde nicht nur den Heranführungsprozess der Türkei an die EU erleichtern, sondern auch eine Absicherung für den Fall darstellen, dass der Beitrittsprozess ins Stocken geraten oder gar scheitern sollte.

### *Kein Automatismus im Beitrittsprozess*

Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wäre unbestreitbar ein bedeutender Schritt in Richtung einer künftigen türkischen EU-Mitgliedschaft. Hält der Reformprozess in der Türkei stetig an, spricht vieles dafür, dass die Verhandlungen mittel- bis langfristig abgeschlossen werden können. Verliert die innere Entwicklung dagegen an Dynamik, können die Verhandlungen zwischen der Union und der Türkei auch scheitern.

Die Option eines Scheiterns der Verhandlungen spiegelt sich auch im aktuellen Fortschrittsbericht wider. So schlägt die Kommission eine Ausstiegsklausel vor, wonach bereits begonnene Verhandlungen auf Beschluss der Staats- und Regierungschefs ausgesetzt werden können, falls der Reformprozess in der Türkei ins Stocken gerät. Die Kommission weist in ihrem Bericht explizit darauf hin, dass sie bei einem „schwerwiegenden und dauerhaften Verstoß“ gegen die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten dem Rat der Europäischen Union die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen wird. Ein entsprechender Beschluss des EU-Ministerrats soll im Gegensatz zum Einstimmigkeitsgebot bei sonstigen Entscheidungen im Verhandlungsprozess mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Die im Verheugen-Bericht vorgesehene Möglichkeit einer Aussetzung der Verhandlungen soll die Kritiker eines Türkei-Beitritts in den eigenen Reihen der Kommission und in den EU-Mitgliedstaaten beruhigen und der türkischen Führung signalisieren, dass die Brüsseler Behörde ein besonders wachsames Auge auf die Nachhaltigkeit des türkischen Reformprozesses richten wird.

Vieles spricht dafür, dass die Beratungen zwischen der EU und der Türkei äußerst kompliziert und langwierig sein werden. So sieht ein Vorschlag der Kommission vor, dass einzelne Verhandlungskapitel erst dann als abgeschlossen gelten, wenn die entsprechenden Gesetzesvorschriften der EU nicht nur übernommen, sondern auch weitgehend umgesetzt worden sind. Hierzu will die Kommission vor der Eröffnung der Verhandlungen zu jedem einzelnen Verhandlungskapitel Richtgrößen (Benchmarks) festlegen, die erfüllt werden müssen, bevor ein Kapitel vorläufig abgeschlossen werden kann. In bestimmten Kapiteln mit einer wirtschaftlichen Dimension soll – so die Kommission – das „Vorhandensein einer funktionierenden Marktwirtschaft Voraussetzung für die

Eröffnung der Verhandlungen sein“. Im Vergleich zu den letzten Beitrittsverhandlungen wird die Eröffnung und der Abschluss einzelner Kapitel dadurch erschwert.

Eine Verlängerung der Verhandlungsdauer würde sich auch daraus ergeben, wenn beide Seiten in einer Vielzahl von Fällen unabrückbare Verhandlungslinien definieren. Angesichts der zur erwartenden Schwierigkeiten im Verhandlungsprozess wird sich eine Einigung in besonders kritischen Bereichen wie der Arbeitnehmerfreizügigkeit, dem Immobilienerwerb oder der Umweltpolitik als besonders problematisch erweisen. Dies gilt umso mehr, als die Verantwortlichen auf EU-Seite aufgrund der politischen Empfindlichkeiten in einigen Mitgliedstaaten besonders aufmerksam den Verlauf und die Ergebnisse der Verhandlungen verfolgen werden. Nicht zuletzt deshalb werden die EU und ihre Mitgliedstaaten noch stärker als bei der letzten Erweiterung auf die Vereinbarung langfristiger Übergangsfristen in besonders sensiblen Fragen wie dem Schutz des EU-Arbeitsmarktes hinwirken.

Doch auch ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen wird nicht automatisch zu einem EU-Beitritt der Türkei führen. Dazu muss der Beitrittsvertrag zunächst vom Europäischen Parlament gebilligt und von allen Mitgliedstaaten sowie der Türkei gemäß den nationalen Ratifikationsbestimmungen verabschiedet werden. Scheitert die Ratifikation auch nur in einem Land, kann ein Beitritt der Türkei zur Union nicht vollzogen werden.

Im Gegensatz zur Praxis vorangegangener Erweiterungsrunden wird in einigen Mitgliedstaaten bereits über ein Referendum zur Frage eines EU-Beitritts der Türkei diskutiert beziehungsweise dieses in Aussicht gestellt. Damit erhöht sich grundsätzlich die Wahrscheinlichkeit, dass eine Ratifikation des Beitrittsvertrages scheitern könnte. Auf der anderen Seite sollte die aktuell vorherrschende negative Stimmungslage in manchen Mitgliedstaaten nicht voreilig auf die Zukunft projiziert werden. Der Abschluss der Verhandlungen setzt voraus, dass die Türkei ihren inneren Reformprozess erfolgreich fortführt. Eine derartige Entwicklung würde das öffentliche Stimmungsbild zur Türkei in den Mitgliedstaaten verbessern und den Ausgang von Volksbefragungen positiv beeinflussen. Dies gilt umso mehr, als die Medien die Lage in der Türkei im Verlauf des

Verhandlungsprozesses wesentlich stärker und differenzierter thematisieren werden als bisher.

Der Ausgang möglicher Erweiterungsreferenden in den EU-Mitgliedstaaten wird nicht nur von der öffentlichen Stimmungslage hinsichtlich der Türkei sondern auch davon abhängen, ob eine EU-25+ in den kommenden Jahren entscheidungs- und handlungsfähig sein wird. Grundsätzlich gilt, dass sich die öffentliche Meinung eher gegen den Beitritt weiterer Staaten und damit auch gegen eine Mitgliedschaft der Türkei richten wird, falls das Große Europa den Ansprüchen der Bürger nicht gerecht werden sollte.

Nicht ausgeschlossen werden sollte auch ein Stimmungsumschwung in der Türkei. Gegenwärtig ist die überwältigende Mehrheit der politischen Elite und der Bevölkerung für einen EU-Beitritt. Die Diskussionen über die Strafrechtsreform im September 2004 waren jedoch Beleg dafür, dass die Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft noch nicht vollständig verinnerlicht wurden. Vertreter der EU wurden aufgefordert, sich nicht in die inneren Angelegenheiten der Türkei einzumischen.

Dabei wird verkannt, dass die Mitgliedschaft in der Union unweigerlich mit der Abtretung von Souveränitätsrechten verbunden ist. Im Laufe des Beitrittsprozesses werden wiederholt Situationen aufkommen, in denen sich die Türkei dem Diktat der Europäischen Union unterwerfen muss, wenn sie im EU-Club aufgenommen werden möchte. Dabei wird die Türkei selbst entscheiden müssen, inwieweit sie bereit ist, in sensiblen Bereichen wie der Innen- und Justizpolitik, der Wettbewerbspolitik oder der Außen- und Sicherheitspolitik nationale Souveränitätseinbußen hinzunehmen. Ist dem nicht so, könnte eine Veränderung der Stimmungslage unter der Bevölkerung und vor allem unter den Eliten die Folge sein. Dies gilt umso mehr, wenn der Integrationsprozess in den Jahren bis zu einem potenziellen Beitritt zunehmend voranschreitet und die Türkei mit der Übernahme des rechtlichen Acquis weitere Souveränitätsrechte an Brüssel abgeben müsste. Der Fall Norwegens ist Beleg dafür, dass sich die Bevölkerung eines Kandidatenstaates bereits einmal in der Geschichte der Union in letzter Minute mehrheitlich gegen einen EU-Beitritt entschieden hat.

### *Handlungsempfehlungen an die EU*

Die sich aus einem Beitritt der Türkei ergebenden Herausforderungen für die EU sind in mehrfacher Hinsicht erheblich – finanziell, sozialpolitisch, politisch-institutionell, außen- und sicherheitspolitisch sowie kulturell. Auch wenn die Aufnahme von Verhandlungen nicht automatisch zu einem Beitritt führen, wäre die Europäische Union dennoch gut beraten, sich bereits frühzeitig auf eine potenzielle Mitgliedschaft der Türkei einzustellen und entsprechend vorzubereiten.

Anstatt darüber zu lamentieren, dass der politische Integrationsprozess mit einem Beitritt der Türkei zum Erliegen kommen oder die EU sogar innerlich zerbrechen könnte, sollten die Erfahrungen der letzten Erweiterungsrunde uns eines gelehrt haben: Es macht keinen Sinn und es ist sogar kontraproduktiv, Reformen auf die lange Bank zu schieben.

Obwohl allen Beteiligten schon damals bewusst war, dass die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie Malta und Zypern der Union beitreten würden, war die EU-15 nicht in der Lage, das politische System der Europäischen Union bereits frühzeitig in Nizza auf den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten ausreichend vorzubereiten. Auch wenn die vom Europäischen Konvent maßgeblich erarbeitete und von der Regierungskonferenz verabschiedete Verfassung dies nachgeholt hat, muss die EU-25 heute mit dem unzureichenden Vertrag von Nizza operieren und es ist keineswegs sicher, dass die Verfassung angesichts der absehbaren Schwierigkeiten im Ratifikationsprozess jemals in Kraft treten wird.

Dieser Fehler sollte nicht wiederholt werden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten daher bereits heute von der Annahme ausgehen, dass die Türkei in 10 bis 15 Jahren der Union beitreten wird. Die in den kommenden Jahren in der EU anstehenden Reformen sowie die strategische Entwicklung des Integrationsprozesses insgesamt sollten auf das Ziel ausgerichtet werden, die EU nicht nur auf den Beitritt Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens, sondern auch auf eine Mitgliedschaft der Türkei vorzubereiten.

Angesichts dieser Ausgangslage gilt es folgendes zu tun:

- *In-Kraft-Treten und Optimierung der Verfassung:* Trotz einiger unbestreitbarer Defizite sollte die im Juni 2004 verabschiedete Verfassung möglichst zügig in allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert und in Kraft treten. Ohne das neue Primärrecht kann die EU den Beitritt eines Landes wie der Türkei mit 80 und mehr Millionen Bürgern nicht verkraften, ohne die Gefahr einer zunehmenden Handlungsunfähigkeit zu riskieren. Darüber hinaus sollte das politische System der EU weiter entwickelt werden. Auch mit der Verfassung ist das Ende der Reformgeschichte noch lange nicht erreicht. Dabei erfordert die Weiterentwicklung des Primärrechts nicht zwingend den Einsatz eines Konvents oder einer Regierungskonferenz. Vielmehr gilt es in Zukunft die in der Verfassung angelegten vereinfachten Möglichkeiten einer Verfassungsreform auszuschöpfen.
- *Reform und Neuausrichtung der Ausgabenpolitiken:* Die Kosten einer türkischen Mitgliedschaft würde den EU-Haushalt bei einer linearen Fortschreibung der gegenwärtigen Ausgabenpolitiken erheblich belasten. Ohne eine grundlegende Reform und Neuausrichtung der Ausgabenpolitiken im Rahmen der anstehenden Verhandlungen zur Agenda 2007 würden die Nettozahler noch weiter belastet und die Union nicht in der Lage versetzt werden, Investitionen auf weitaus zukunftssträchtigere Bereiche auszurichten als auf die Gemeinsame Agrarpolitik.
- *Stärkung der internationalen Handlungsfähigkeit:* Nach einem Beitritt der Türkei grenzt die EU an eine der weltweit instabilsten Regionen. Die direkte Nachbarschaft zum Irak, zum Iran oder zu Syrien erhöht den Druck auf die EU, ihre außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Fähigkeiten und Kapazitäten weiter auszubauen.
- *Differenzierung als strategisches Leitmotiv:* Die EU muss sich auch nach einem Beitritt der Türkei dynamisch weiter entwickeln können. In einer EU-25+ werden jedoch nicht alle Mitgliedstaaten zum gleichen Zeitpunkt die gleichen Ziele mit der gleichen Intensität verfolgen können oder wollen. Daher werden sich einzelne Ländergruppen in unterschiedlichen Politikbereichen und mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten vorwärts bewegen müssen. In einer erweiterten EU gewinnt die Option differenzierter Integration eine strategisch herausragende Bedeutung. Ohne einen höheren Grad der Flexibilität droht

Lähmung und Stillstand. In einem solchen Fall würde jede EU-Erweiterung und natürlich auch der Beitritt der Türkei das politische Projekt Europa gefährden.

- *Vermeidung voreiliger Beitrittsversprechen:* Die Europäische Union sollte die gegenwärtigen Grenzen ihrer Erweiterung klar bestimmen und zumindest mittelfristig keine weiteren Beitrittsperspektiven aussprechen. Zwar sollten die Beziehungen der erweiterten EU zu den Ländern in ihrer direkten Nachbarschaft politisch und funktional vertieft werden. Erweiterungen, die über den Balkan, die EFTA-Staaten und die Türkei hinausgehen, sollte aber erst dann in Erwägungen gezogen werden, wenn klar ist, dass die Europäische Union die Beitritte weiterer Staaten verkraftet.